

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 137/2021, así como los Votos Particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y Concurrentes de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021.

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

COTEJÓ

SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO

SECRETARIO ADJUNTO: LUIS ALBERTO MARTÍNEZ DÍAZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al cuatro de octubre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 137/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto Número 724, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. Presentación del escrito inicial. Por escrito depositado el diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, por conducto de su Presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, en la que solicitó la **invalidéz del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo**, reformado mediante Decreto Número 724, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

2. Conceptos de invalidez. En su escrito inicial, la parte accionante expuso los conceptos de invalidez siguientes:

a. El artículo combatido excluye injustificadamente a determinados sectores de la población de la posibilidad para acceder a la titularidad de alguna de las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado de Hidalgo, que se encuentren en el supuesto de ser deudora o deudor alimentario moroso, a menos que se acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda o tramite el descuento correspondiente, aun cuando no exista relación entre dicha situación y el adecuado desempeño de las funciones a realizar en dicho cargo, por lo que se trasgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación; además, constituyen medidas legislativas que obstaculizan el ejercicio a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público, y son contrarias al principio de legalidad.

b. Existe un amplio margen de aplicación de los requisitos enlistados en el artículo que se impugna, al ser exigibles para todos los cargos de la Administración Pública Centralizada o Paraestatal, por lo que es notable la ausencia de un examen de relación entre las funciones que desempeñará determinado titular de alguna dependencia o entidad paraestatal, con el incumplimiento de las obligaciones en materia familiar, que permita concluir que las funciones guardan relación con el incumplimiento de esos deberes en la medida en que resulte válida dicha exclusión.

c. De ahí que, en un análisis general de las atribuciones de las y los titulares de las dependencias públicas en la entidad se estima que, en esencia, ejercen atribuciones administrativas y de coordinación con el Poder Ejecutivo local para la adecuada administración pública.

d. En atención a esas actividades, se arriba a la conclusión de que la restricción contenida en la norma impugnada atenta contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluye a todas las personas que incumplan con su responsabilidad de proporcionar alimentos, aun cuando el cumplimiento de estas obligaciones no se relacione de ningún modo con el debido cumplimiento de las atribuciones correspondientes de todos los cargos de la Administración Pública Centralizada o Paraestatal, ni incide en las capacidades o méritos especializados necesarios que exigen esos empleos públicos.

e. En caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional, se solicita que se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas.

3. Admisión y trámite. Por acuerdo de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad 137/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

4. Por diverso auto de veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y por designados a los delegados y autorizados que señaló. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo para que rindieran su informe, y los requirió para que el primero de ellos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y, el segundo, exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que constara la publicación del decreto controvertido.

5. Además, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. El Diputado y Presidente de la Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, señaló que el precepto combatido es constitucional, ya que la norma es una medida sancionatoria que va encausada a lograr que el deudor alimentario se sienta protegido y pueda tener herramientas eficaces para lograr que se cumpla con ese deber de proporcionarle alimentos, además de que es una medida aplicada por otros órganos autónomos como el Instituto Nacional Electoral que en sus lineamientos para que los partidos políticos nacionales prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género que previene que personas deudoras alimentarias puedan acceder a una candidatura para ser un servidor público de elección popular.

7. Máxime que el Congreso del Estado de Hidalgo, analizó que dicha medida es objetiva y razonable, acorde con el test de proporcionalidad en sentido amplio de la medida legislativa reclamada, y consideró que la norma bajo análisis tiene un fin constitucionalmente válido al buscar proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la limitación temporal para acceder a un cargo para un deudor alimentario moroso, hasta no ponerse al corriente en sus obligaciones, ello, partiendo de la consideración de que asegurar el pago de alimentos es una finalidad constitucionalmente legítima, al proteger la subsistencia, el desarrollo personal y la capacidad de gozar de una vida digna y de calidad a la parte acreedora alimentario.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. El Gobernador del Estado de Hidalgo, se limitó a manifestar que es cierto el acto consistente en la promulgación y publicación del Decreto impugnado.

9. Ausencia de pedimento de la Fiscalía General de la República y de opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto. Además, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

10. Alegatos. Mediante acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

11. Cierre de la instrucción. En el referido proveído de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor ordenó cerrar la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA.

12. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se planteó la posible contradicción entre una norma local y la Constitución General.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA.

13. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como norma impugnada el artículo 20, fracción V, de la **Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo**, reformado mediante Decreto Número 724, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, en el que establece como requisito para ejercer la titularidad de las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado de Hidalgo es necesario: *“No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente”*.

III. OPORTUNIDAD.

14. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

15. En este caso, la acción es **oportuna**.

16. Lo anterior, toda vez que el Decreto Número 724, por el que se reformó la **Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo**, fue **publicado** en el Periódico Oficial del Estado el **dieciséis de agosto de dos mil veintiuno**; por lo tanto, el **plazo** de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **diecisiete de agosto al quince de septiembre de dos mil veintiuno**; sin embargo, este último resultó inhábil en atención a lo establecido en el Punto Primero, inciso n), del Acuerdo General 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal, así como el subsecuente **dieciséis de septiembre de dos mil veintiuno**, conforme a lo que estipulan los artículos 74, fracción V, de la Ley Federal del Trabajo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el Inciso i) del Punto Primero del Acuerdo General Plenario número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

17. En ese sentido, toda vez que el escrito inicial relativo a la presente acción de inconstitucionalidad se **depositó** en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno**, esto es, el primer día hábil siguiente, por haber sido el último día del referido plazo inhábil, es evidente que su promoción resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN.

18. La acción fue promovida por parte legitimada.

19. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal¹, establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

20. Asimismo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria², aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme a lo previsto en el diverso 59, del mismo ordenamiento³, dicho órgano debe comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario quien comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

[...].

² **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

[...]

³ **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

21. Ahora, **en el presente asunto se surten tales supuestos**, pues el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien cuenta con facultades de representación del organismo en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ y 18 de su reglamento Interno⁵.

22. Además, la funcionaria acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo del Senado de la República por medio del cual se le designó como Presidenta de dicha Comisión por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

23. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

24. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos demanda la invalidez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, por excluirse injustificadamente a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso, aun cuando no exista relación entre esa situación y el adecuado desempeño de las funciones al realizar su encargo, lo cual es violatorio de los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.

25. Al respecto, se precisa que el precepto impugnado, en la porción respectiva, prevé que para ser titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo se requiere, entre otros requisitos, **no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente**; situación que la Comisión accionante estima inconstitucional, en virtud de que excluye a las personas que se encuentren en ese supuesto de manera injustificada, vulnerando los principios de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo.

26. Para determinar la constitucionalidad de la norma impugnada se procederá a desarrollar el parámetro de regularidad constitucional aplicable en el presente caso.

27. VI.1 Parámetro de regularidad constitucional.

28. Para poder determinar cuál es la metodología adecuada para estudiar la norma impugnada, este Tribunal Pleno estima importante destacar que el requisito en estudio se encuentra relacionado con la colisión de dos derechos humanos, a saber, la libertad de trabajo para acceder a un cargo público en igualdad de condiciones y el derecho a recibir alimentos.

29. Lo anterior, ya que, como se precisó, el requisito impugnado se relaciona con un requisito que deben reunir las personas que deseen ser titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, consistente en no ser deudores alimentarios morosos.

30. Para abordar el estudio de la cuestión constitucional planteada se hará referencia, en primer lugar, al marco general referente a la libertad de trabajo para acceder a un cargo público en igualdad de condiciones. Después, se realizará una breve referencia a los elementos esenciales del derecho fundamental de alimentos; finalmente, a la luz de lo expuesto, se procederá al análisis de constitucionalidad de la norma impugnada en el caso concreto.

31. A) Marco general y metodología en relación con el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.

32. El artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal reconoce como derecho de la ciudadanía el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.⁶ En el mismo sentido, los diversos 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen el derecho de todos los ciudadanos de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país⁷.

⁴ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

[...]

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

[...].

⁵ **Artículo 18. (Órgano ejecutivo).** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

⁶ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: [...]

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; [...]

⁷ **Artículo 23.** Derechos Políticos (énfasis añadido)

33. Fuera de las condiciones establecidas en forma expresa en la Constitución Federal para determinados empleos y comisiones, las cuales no son disponibles para las entidades federativas, los Congresos federal y locales cuentan con una amplia libertad de configuración para regular los requisitos de acceso a cargos públicos⁸. Esta libertad de configuración se confirma con una interpretación literal de los artículos 35, fracción VI, de la Constitución Federal y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El primero condiciona el acceso a cargos públicos a que los aspirantes tengan las calidades que establezca la ley. El segundo prevé que la ley podrá reglamentar el ejercicio del derecho al acceso a cargos públicos, aunque especifica que únicamente puede hacerlo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente, en materia penal.

34. Este Tribunal Pleno ha establecido que esta libertad configurativa no es irrestricta o ilimitada. **En primer lugar**, la libertad configurativa está limitada por el mandato de que los requisitos que se establezcan no vulneren, por sí mismos, algún derecho humano u otro principio constitucional.⁹ Entre estos derechos, resulta de especial relevancia el derecho a la igualdad y no discriminación, al cual hacen referencia expresa los artículos 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al prever que el acceso a cargos públicos debe darse en condiciones generales de igualdad.

35. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad. Tiene como consecuencia que todo tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución sea incompatible con ésta. Sin embargo, no toda diferencia de trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Un tratamiento es discriminatorio, y por lo tanto inconstitucional, cuando establece una diferenciación arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. En cambio, un tratamiento constituye una distinción, permitida por el derecho a la igualdad, cuando hace una diferenciación **con base en elementos razonables y objetivos**¹⁰.

36. En relación con lo anterior, el derecho a la igualdad no se limita a tener una dimensión formal o de derecho que exige que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación, sino que además tiene una dimensión sustantiva o de hecho que tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad¹¹.

37. Así, la regulación del acceso a cargos públicos no debe únicamente respetar la igualdad en su dimensión formal. No puede limitarse a abstenerse de restringir el acceso de personas que se encuentran en las mismas condiciones. Adicionalmente, debe satisfacer la dimensión material de este derecho, de manera que las personas tengan la oportunidad efectiva de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad¹².

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

⁸ Véanse, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte, 107/2016, resuelta por este Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil doce.

⁹ Véase la acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte. Asimismo, véase la tesis jurisprudencial de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS". Datos de localización: Tesis: P./J. 11/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 52. Registro digital: 2012593.

¹⁰ Resulta aplicable la tesis de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL". Datos de localización: Tesis: P./J. 9/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 112. Registro digital: 2012594.

¹¹ Resulta aplicable la tesis de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO". Datos de localización: Tesis: 1a./J. 125/2017 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 121. Registro digital: 2015679. Además, véase, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte, en la que este Tribunal Pleno adoptó las consideraciones de esta tesis.

¹² Como esta Suprema Corte ha indicado en diversos asuntos, la dimensión sustantiva puede incluso exigir al legislador que haga distinciones entre individuos que se encuentran en circunstancias disímiles para erradicar elementos de discriminación estructural y permitir el goce efectivo de sus derechos en condiciones de igualdad. Al respecto, véase la tesis de rubro "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL". Datos de localización: Tesis: 1a./J. 55/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Septiembre de 2006, página 75. Registro digital: 174247.

38. En todo caso, retomando lo expuesto, para que una restricción al acceso efectivo a los cargos públicos sea compatible con el derecho a la igualdad y no se considere discriminatoria, debe basarse en elementos objetivos y razonables.

39. En segundo lugar, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución establece que lo que la ley puede exigir como requisito para el acceso a cargos públicos es que la ciudadanía que aspire a desempeñar el cargo cuente con ciertas calidades. Esta noción ha sido analizada en varios precedentes, entre los cuales destacan la controversia constitucional 38/2003¹³ y la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006¹⁴. Las consideraciones de estos asuntos fueron retomadas recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019¹⁵ y 125/2019¹⁶.

40. En ellos se estableció que las calidades son propiedades o características inherentes a la persona que revelan que tiene un perfil idóneo para desempeñar adecuadamente el empleo o comisión. Se explicó que la noción de calidades, prevista en el artículo 35, fracción VI, constitucional está concatenada con los principios de mérito y capacidad, derivados del mandato previsto en el diverso 123, apartado B, fracción VII, de la Carta Magna,¹⁷ de que la designación de personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes¹⁸. Asimismo, se determinó que la noción de calidades se relaciona con el principio de eficiencia que los servidores públicos deben cumplir en sus funciones, reconocido actualmente en el artículo 109, fracción III¹⁹, y anteriormente en el diverso 113²⁰, ambos de la Constitución Federal.

41. Por ello, se estableció que la regulación del acceso a cargos públicos debe contribuir a que el funcionario cuente con un perfil adecuado para satisfacer estos principios en el desempeño del cargo. Al respecto, véase, por analogía, la tesis jurisprudencial 123/2005, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro **“ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD”**²¹.

42. B) Derecho de alimentos.

43. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, y particularmente su Primera Sala, ha sostenido en diversos precedentes que la cuestión alimenticia excede la legislación civil proyectándose como un derecho humano encaminado a lograr un nivel de vida digno para la persona y fundado en el principio de igualdad y solidaridad familiar²².

¹³ Resuelta por este Tribunal Pleno el veintisiete de junio de dos mil cinco.

¹⁴ Resueltas por este Tribunal Pleno el cinco de octubre de dos mil seis.

¹⁵ Resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de su parte 9.1., denominada “Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos”. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁶ Resuelta por este Tribunal Pleno el quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, adicionado mediante el Decreto Número 27391/LXII/19, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil diecinueve.

¹⁷ Artículo 123. [...]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: [...]

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública; [...]

¹⁸ Lo anterior es congruente con el artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que establece que las distinciones basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

¹⁹ Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. [...]

²⁰ Artículo 113 constitucional vigente hasta la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince:

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. [...]

²¹ Datos de localización: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Octubre de 2005, página 1874. Registro digital: 177102.

²² Véase en lo conducente la tesis de rubro y texto siguientes: **“ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES**. La cuestión alimenticia excede la legislación civil proyectándose como un derecho humano. Si bien es cierto que todo reclamo alimentario tiene apoyo en artículos precisos de los códigos civiles aplicables, el derecho de alimentos ha trascendido el campo del derecho civil tradicional involucrando derechos humanos para que todo menor pueda ver satisfechas sus necesidades básicas, como se observa en el artículo 4o. constitucional y en diversas disposiciones legales: los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a

44. Asimismo, ha sostenido que la institución de alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a quienes la ley reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia. Así pues, se entiende que, para que nazca la obligación de proporcionar alimentos, es necesario que concurren los siguientes tres supuestos: I) el estado de necesidad de la persona acreedora alimentaria; II) un determinado vínculo familiar entre la persona acreedora y la deudora; y, III) la capacidad económica de la persona obligada a prestarlos²³.

45. Por su parte, la doctrina ha definido los alimentos como el derecho que tienen las personas acreedoras alimentarias para obtener de las deudoras alimentarias aquello que es indispensable, no solo para sobrevivir, sino para desarrollarse y vivir con dignidad y calidad de vida. De este modo, en virtud del derecho de alimentos, toda persona puede exigirle a otra el suministro de los bienes necesarios para su subsistencia que la misma no puede proveerse por cuenta propia, de tal manera que puede afirmarse que la obligación alimentaria es un deber jurídico impuesto a una persona para asegurar la subsistencia de otra²⁴.

46. Se entiende que el derecho de alimentos abarca obligaciones que van más allá de la estricta alimentación, pues incluye todo lo indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, etcétera. Por ende, la cuestión alimenticia alcanza un conjunto de prestaciones cuya finalidad no solo es la estricta supervivencia, sino que también se busca una mejor reinserción en la sociedad.

47. En ese sentido, se ha dicho que, si bien el objeto de la prestación es patrimonial, la obligación se encuentra vinculada con la defensa de la vida de la persona acreedora y el desarrollo de su personalidad; esto es, tiene un contenido económico que permite al ser humano obtener su sustento en los ámbitos biológicos, psicológicos, social, etcétera²⁵. De ahí que el objeto de la obligación alimentaria está formado tanto por la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, como por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista²⁶.

48. Asimismo, este Pleno concuerda con la Primera Sala en relación con que los alimentos son materia de orden público e interés social, hasta el punto de conceder la suspensión contra el pago de alimentos, entre otras razones, porque de no otorgarse se impediría al acreedor alimenticio recibir la protección necesaria para su subsistencia²⁷. También, le corresponde al Estado vigilar que se cumpla con el derecho a percibir alimentos, el cual se encuentra reconocido expresamente en el artículo 4° de la Convención Interamericana Sobre Obligaciones Alimentarias²⁸.

recibir alimentos, los cuales se presumen indispensables para garantizar su desarrollo integral. En otras palabras, el derecho de los menores a recibir alimentos es en sí un derecho fundamental, de tal manera que los elementos esenciales que integran el derecho a los alimentos se corresponden con varios de los derechos consagrados en el artículo 4o. de la Constitución". Datos de localización: Tesis: 1a. LXXXVIII/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1380. Registro digital: 2008540.

²³ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "**ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS.** La institución jurídica de los alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a las que la ley les reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia. En consecuencia, podemos concluir que para que nazca la obligación de alimentos es necesario que concurren tres presupuestos: (i) el estado de necesidad del acreedor alimentario; (ii) un determinado vínculo familiar entre acreedor y deudor; y (iii) la capacidad económica del obligado a prestarlos. En este sentido, es claro que el estado de necesidad del acreedor alimentario constituye el origen y fundamento de la obligación de alimentos, entendiendo por éste aquella situación en la que pueda encontrarse una persona que no puede mantenerse por sí misma, pese a que haya empleado una normal diligencia para solventarla y con independencia de las causas que puedan haberla originado. Sin embargo, las cuestiones relativas a quién y en qué cantidad se deberá dar cumplimiento a esta obligación de alimentos, dependerán directamente de la relación de familia existente entre acreedor y deudor; el nivel de necesidad del primero y la capacidad económica de este último, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso concreto." Datos de localización: Tesis: 1a./J. 41/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 265. Registro digital: 2012502.

²⁴ Véase el Amparo directo en revisión 2293/2013, resuelto por la Primera Sala en sesión de veintidós de octubre de dos mil catorce.

²⁵ Cfr. Díez Picazo, Luis, Sistema de derecho civil, Tecnos, Madrid, 2012.

²⁶ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto siguientes: "**ALIMENTOS. EL DERECHO A PERCIBIRLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TIENE UN CONTENIDO ECONÓMICO.** El derecho a percibir alimentos alcanza un conjunto de prestaciones cuya finalidad no sólo es la estricta supervivencia, sino que también busca una mejor reinserción en la sociedad. De ahí que los elementos de la obligación alimentaria deriven del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el hecho de que determine que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, implica delinear los elementos esenciales del derecho de alimentos que, además, tiene como objetivo central el desarrollo integral de los menores. Sin menoscabo de lo anterior, el contenido último de la obligación alimentaria es económico, pues consiste en un pago en dinero o en la incorporación a la familia, pero la finalidad a que se atiende es personal, pues aunque es patrimonial el objeto de la prestación, la obligación se encuentra en conexión con la defensa de la vida del acreedor y el desarrollo de su personalidad; esto es, tiene un contenido económico que permite al ser humano obtener su sustento en los ámbitos biológico, psicológico, social, etcétera. Así, el objeto de la obligación alimentaria está formado tanto por la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, como por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista". Datos de localización: Tesis: 1a. LXXXVI/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1379. Registro digital: 2008539.

²⁷ Véase la Contradicción de tesis 126/2004, resuelta por la Primera Sala en sesión de once de mayo de dos mil cinco.

²⁸ **Artículo 4**

Toda persona tiene derecho a recibir alimentos, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria, o cualquier otra forma de discriminación.

49. Además, esta Corte ha señalado en múltiples ocasiones que la institución de alimentos se encuentra regida por el principio de proporcionalidad, según el cual éstos han de ser proporcionados de acuerdo con las posibilidades del deudor y con las necesidades del deudor, en aras de que este último pueda lograr tener una vida digna y decorosa, conforme a las circunstancias de cada caso particular²⁹.

50. También, es importante tener presente que el derecho humano a la alimentación es aplicable de manera transversal en relación con diversos derechos humanos, atendiendo a que su desconocimiento puede afectar diversos derechos de menores, mujeres o personas gestantes, personas con discapacidad, adultos mayores, entre otros acreedores alimentarios, como pueden ser los derechos a la salud física y emocional, la vivienda, la educación, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros.

51. C) Análisis de la norma impugnada.

52. El precepto impugnado es del contenido siguiente:

“Artículo 20. Para ser titular de las dependencias y entidades del Ejecutivo a que se refiere esta Ley, se requiere:

(...)

V. No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente; (...).”

53. Como se observa, para ser titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo se requiere no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente.

54. En ese contexto, es necesario recordar que la Comisión accionante considera que es inconstitucional dicho requisito, ya que excluye injustificadamente a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso, aun cuando no exista relación entre esa situación y el adecuado desempeño de las funciones a realizar en su encargo, lo cual es violatorio de los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.

55. Este Tribunal Pleno considera que el requisito en cuestión incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad. Ello es así, porque excluye a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso, a acceder al cargo público de titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. De esa manera se restringe a un grupo determinado de personas de la posibilidad de acceder a este cargo público.

56. No se pasa por alto que el Poder Legislativo local argumenta que no puede considerarse que el precepto impugnado vulnere este derecho humano, puesto que no prohíbe de forma alguna el acceso al cargo. Asimismo, alega que no se afecta este derecho humano ya que su aplicación depende del propio actuar del deudor alimentario moroso, en tanto cese en el incumplimiento de su obligación.

57. Sin embargo, el derecho humano en cuestión tutela el acceso efectivo a **cualquier empleo o comisión del servicio público** en condiciones de igualdad. Este Tribunal Pleno considera que no es necesario que una norma esté redactada en términos prohibitivos, absolutos o tenga el alcance de afectar el acceso a todos los cargos en una entidad federativa o en el país para que incida en el contenido, *prima facie*, de este derecho. Para ello, basta que la norma restrinja a una persona o grupo de su posibilidad de acceder a cualquier cargo o que les imponga requisitos más exigentes que al resto de las personas.

58. Al tratarse entonces de la restricción a un derecho fundamental es necesario analizar si la medida de autoridad es objetiva y razonable, así como si cumple con las garantías suficientes para la persona afectada en sus derechos. Es doctrina constitucional que para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio, lo cual

²⁹ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: “**PENSIÓN ALIMENTICIA DERIVADA DE LOS JUICIOS DE DIVORCIO. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DEBE CONSIDERAR PARA QUE SU IMPOSICIÓN SEA ACORDE AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE JALISCO, VERACRUZ Y ANÁLOGAS)**. La institución de alimentos se rige por el principio de proporcionalidad, conforme al cual éstos han de ser proporcionados de acuerdo a las posibilidades del que deba darlos y a las necesidades del que deba recibirlos. Para cumplir con esa finalidad, en el caso de su imposición en un juicio de divorcio, el juzgador deberá determinar qué debe comprender el concepto de una vida digna y decorosa, según las circunstancias del caso concreto; apreciar la posibilidad de uno de los cónyuges para satisfacer, por sí, los alimentos que logren dicho nivel de vida; y determinar una pensión alimenticia suficiente para colaborar con dicho cónyuge en el desarrollo de las aptitudes que hagan posible que, en lo sucesivo, él mismo pueda satisfacer el nivel de vida deseado. En esa labor, deberá tomar en cuenta los acuerdos y roles aceptados, explícita e implícitamente, durante la vigencia del matrimonio; así como la posible vulnerabilidad de los cónyuges para lograr que se cumpla con los objetivos anteriormente planteados”. Datos de localización: Tesis: 1a/J. 27/2017 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 43, Junio de 2017, Tomo I, página 391. Registro digital: 2014571.

significa que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de su fin; no debe limitar de manera innecesaria el derecho afectado, esto es, se debe verificar que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr la finalidad constitucional, pero menos lesivas del derecho fundamental afectado y, por último, la medida debe ser proporcional, esto es que el grado de realización del fin perseguido debe ser mayor que el grado de afectación provocado por la medida³⁰.

59. En esos términos, a continuación se procede a realizar el test de proporcionalidad de la medida legislativa en cuestión consistente en la restricción al derecho a acceder al cargo referido, con motivo del adeudo de alimentos vencidos, en los términos relatados previamente.

60. **Fin constitucionalmente legítimo.** La primera etapa del test de proporcionalidad consiste en identificar los fines que persigue el legislador con la medida y determinar si éstos resultan válidos desde el punto de vista constitucional³¹.

61. Este Pleno considera que la norma bajo análisis tiene como finalidad proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la restricción al derecho del deudor alimentario moroso a acceder a un cargo público, específicamente, el de ser titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. De acuerdo con lo expuesto en las primeras líneas del presente estudio, el derecho de alimentos es un derecho humano consagrado en el texto constitucional, por lo que, en efecto, la medida tiene un fin constitucionalmente válido.

62. Así pues, la protección y garantía de la pensión alimenticia pretende tutelar el principio de solidaridad familiar, así como el principio del interés superior de la niñez. La finalidad del legislador local es hacer cesar el actuar indebido de la persona deudora alimentaria morosa que pretenda ocupar un cargo público, pues, como se dijo, no sólo se trata de asegurar el cumplimiento del pago de la pensión alimenticia, sino también del pago de alimentos *vencidos* o *caídos*.

63. En eso términos, si se parte de la consideración de que asegurar el pago de alimentos es una finalidad constitucionalmente legítima, entonces, por mayoría de razón, es igualmente importante combatir el incumplimiento prolongado en el tiempo por parte de la persona deudora alimentaria, pues debe tenerse presente que está de por medio el carácter de inmediatez en la necesidad de recibir alimentos. Así pues, **la finalidad del legislador es desincentivar la situación de adeudo de la obligación alimentaria para quien pretenda acceder a un cargo público**, lo cual es constitucionalmente válido, ya que la conducta que se busca desincentivar representa una situación jurídica y materialmente indeseable para la persona acreedora, en virtud de que se encuentra de por medio su subsistencia, su desarrollo personal y su capacidad de gozar de una vida digna y de calidad.

³⁰ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto siguientes: **"TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.** El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o *prima facie*. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo". Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 915. Registro digital: 2013156.

³¹ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: **"PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.** Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos." Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXVI/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 902. Registro digital: 2013143.

64. Máxime, cuando podrían vulnerarse los derechos de menores, especialmente aquéllos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, la educación y el sano esparcimiento, entre otros, elementos esenciales para su desarrollo integral³². Lo anterior, en el entendido de que las niñas y los niños conforman un grupo en situación de vulnerabilidad que debe ser objeto de protección especial de acuerdo con los artículos 4º constitucional y 27 de la Convención sobre los Derechos del niño³³.

65. Además, es necesario destacar que el Estado no sólo tiene una obligación de respetar el interés superior del menor, sino también de actuar, que es precisamente **garantizar que se atienda en todos sus ámbitos**; dicha obligación no se limita únicamente al plano jurisdiccional, sino que también alcanza a los órganos legislativos, pues para la creación de cualquier tipo de normas que puedan incidir en el universo de derechos de los menores, es necesario que los legisladores fijen su postura desde una perspectiva que otorgue la más amplia protección a las referidas prerrogativas.

66. Máxime, cuando la cuestión alimentaria se relaciona estrechamente con el principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes, pues implica garantizar el pleno y efectivo disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, entre los cuales se encuentra tener un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental y espiritual, moral y social, así como el deber del Estado de asegurar el pago de la pensión alimenticia³⁴.

67. Además, si bien la norma en cuestión está redactada en términos neutros, lo cierto es que tiene un impacto diferenciado en favor de las mujeres; por tanto, también resulta aplicable analizar la fracción impugnada bajo una **perspectiva de género**, pues es importante tener en cuenta la especial situación de vulnerabilidad de una madre soltera y el contexto social discriminatorio que habitualmente rodea tanto a la mujer como al menor cuyo nacimiento puede ser extramatrimonial. En esos términos, no es posible obviar que la defección total o parcial del padre pone en cabeza de la madre una doble carga: la prestación de servicios para el cuidado personal del hijo y la búsqueda de los recursos económicos para su manutención; de manera que al recaer sobre la mujer ambas exigencias se produce un deterioro en el bienestar personal de la madre y se lesiona su derecho a la igualdad de oportunidades y al libre desarrollo de su persona, obstaculizando sus planes de vida³⁵.

³² Véase la tesis de rubro y texto: **"INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES**. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos - todos- esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento". Datos de localización: Tesis: P/J. 7/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 10. Registro digital: 2012592.

³³ **Artículo 27**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

³⁴ Véase el artículo 27, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

³⁵ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: **"ALIMENTOS. SU OTORGAMIENTO DEBE REALIZARSE CON BASE EN UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO**. Esta Suprema Corte ha sostenido que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, aun cuando las partes no lo soliciten; de tal manera que el juzgador debe verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Tomando en cuenta lo anterior, el juzgador debe ponderar la especial situación de vulnerabilidad de una madre soltera y el contexto social discriminatorio que habitualmente rodea tanto a la mujer como al menor cuyo nacimiento es extramatrimonial. En esos términos, no es posible obviar al valorar cada caso que, precisamente, la defección total o parcial del padre pone en cabeza de la madre una doble carga: la prestación de servicios para el cuidado personal del hijo y la búsqueda de los recursos económicos para su manutención; de manera que al recaer sobre la mujer ambas exigencias se produce un deterioro en el bienestar personal de la madre y se lesiona su derecho a la igualdad de oportunidades y al libre desarrollo de su persona, obstaculizando sus planes de vida. Además, el menor solamente obtuvo una satisfacción parcializada de lo que le hubiera

68. En esa lógica, también resulta relevante lo que sostuvo este Tribunal Pleno en la en la **acción de inconstitucionalidad 78/2021**, en la que se destacó que la necesidad de proteger con mayor ahínco la obligación alimentaria en relación con las mujeres embarazadas y/o personas gestantes, nace de la necesidad de protegerlas ante un tipo específico de violencia económica ejercida por el progenitor no gestante, que en muchas ocasiones ejerce esa violencia aprovechándose de la relación sentimental que guarda con aquéllas, ante la especial vulnerabilidad que se ve aumentada por el propio estado de gestación.

69. En ese sentido, el requisito impugnando también constituye una medida encaminada a proteger la maternidad para que no se considere discriminatoria, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.2, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer³⁶; además, busca reconocer la responsabilidad común entre hombres y mujeres, en cuanto a la educación y desarrollo de los hijos, reconocida en los diversos 5.B y 16.D, de la misma Convención³⁷; asimismo, busca erradicar la violencia económica en contra de la mujer, pues, como se mencionó, el incumplimiento del pago de las pensiones alimentarias amenaza el bienestar económico de la mujer, de sus hijas y de sus hijos.

70. Idoneidad. En la segunda etapa del test de proporcionalidad debe analizarse si la medida impugnada es apta para cumplir los fines perseguidos por el legislador, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador³⁸.

71. Sobre este aspecto, resulta relevante señalar que las autoridades emisoras promoventes argumentan que la restricción de acceso a un cargo a deudores alimentarios morosos constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de alimentos e incentivar el cese de su incumplimiento.

72. Agrega el Congreso del Estado de Hidalgo en su informe, que la medida se relaciona con la cuestión alimenticia en materia familiar, cuya obligación se encuentra vinculada con la defensa de la vida de la persona acreedora y el desarrollo de la personalidad del menor.

73. Por su parte, en la iniciativa presentada por la Diputada Areli Rubí Miranda Ayala, se señala que "(...) *los alimentos y su incumplimiento tienen una gran repercusión jurídico social en virtud de que éstos son la base por medio del cual el ser humano como ser biológico cubre sus necesidades primarias y como ser social las necesidades que se derivan de la naturaleza humana, son el medio que garantiza el sano desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, en su caso, de quienes por circunstancias especiales los requieren*". Asimismo, en la exposición de motivos del Decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, se advierte que la implementación de este requisito tuvo como justificación que "(...) *la finalidad de fortalecer desde el marco legal e institucional, el cumplimiento de las obligaciones alimentarias a favor de las niñas, niños, adolescentes y adultos mayores (...)*".

correspondido y aún le corresponde, pues no puede admitirse que la madre haya aportado por ambos y, desde luego, no puede cargarse sobre la madre unilateralmente el deber de manutención, pues el cuidado conjunto no sólo significa incremento de la calidad de posibilidades de los hijos, sino la igualdad de oportunidades entre los padres, de modo que el incumplimiento del padre respecto de su obligación, reduce el caudal alimentario del hijo, perjudicando sus posibilidades de desarrollo y crianza. A través de la conducta del padre renuente queda patentizado un menoscabo en aspectos sustantivos y en el proyecto de vida del menor, no pudiendo exigirse que la madre, además del esfuerzo individual que importa la crianza de un hijo, asuma como propio un deber inexcusable y personalísimo del padre. Al mismo tiempo, en la mayoría de los casos se priva a los menores del cuidado personal a cargo de la madre, quien ante esta omisión paterna se halla conminada a redoblar esfuerzos a través del despliegue de diversas estrategias de supervivencia para obtener los recursos mínimos que todo menor necesita". Datos de localización: Tesis: 1a. XCI/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1383. Registro digital: 2008544.

³⁶ Artículo 4.

[...]

2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

³⁷ Artículo 5

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

[...]

b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

Artículo 16.

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

[...]

d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

[...].

³⁸ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "**SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas". Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 911. Registro digital: 2013152.

74. Como se aprecia, tanto en el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada, como en el informe rendido por el Congreso, se advierte que se pretende justificar el requisito en análisis por haberse implementado como una medida tendente a proteger a los menores de edad.

75. Al respecto, se estima que el requisito combatido **constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de los alimentos**, ya que, al elevar los costos jurídicos de incurrir en mora en el pago de alimentos, al limitar el acceso a un cargo público, se pretende desincentivar el actuar indebido por parte del deudor alimentario moroso.

76. Además, se busca que el deudor alimentario tramite el descuento correspondiente con el fin de acceder al cargo público en cuestión, lo que implicaría que el acreedor alimentario pudiera acceder a los recursos necesarios para cubrir su alimentación. Afirmación que, además, se corrobora con la circunstancia de que la restricción de acceso no es absoluta, sino que su actualización está condicionada a que el deudor alimentario moroso cancele la deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente, lo que es indicativo de que lo que pretende no es impedir tajantemente que se acceda a determinado cargo, sino obligar a que se ponga al corriente de sus obligaciones alimentarias.

77. De este modo, la eficacia de la medida, en principio no está en función de la identidad de la persona acreedora, ya que su diseño normativo está enfocado únicamente en desincentivar la conducta indeseada del deudor alimentario moroso. Por tanto, la norma representa un obstáculo para el ejercicio de un derecho (libertad de acceso a un cargo público) con el objetivo de hacer prevalecer la vigencia de otro derecho (alimentos). Bajo ese contexto, es posible afirmar que la medida pretende **elevar los costos** –no económicos, sino **jurídicos– del deudor alimentario moroso** que incurra en el incumplimiento reiterado del pago de la pensión alimenticia.

78. Por tal motivo, se entiende que, si la medida es eficaz para lograr el pago de la pensión a favor de una de las personas acreedoras alimentarias, entonces lógicamente también es eficaz para lograr el pago a favor de cualquier persona acreedora alimentaria, se insiste, en virtud de que su diseño normativo está centrado en desincentivar la conducta indebida del deudor alimentario y no así en la identidad de la persona acreedora.

79. **Necesidad.** En esta fase del estudio se requiere ponderar aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien, las alternativas que en el derecho comparado se hayan diseñado para regular el mismo fenómeno. De encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que, a la vez, intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida es inconstitucional³⁹.

80. Este Alto Tribunal nota que el propio sistema normativo estatal establece medidas específicas para prevenir y sancionar la morosidad en materia de alimentos, tanto en la vía civil como en la penal, en específico el artículo 141 bis, de la Ley para la Familia del Estado⁴⁰, prevé la figura de deudor alimentario moroso, en tanto que esta institución **se encuentra tipificada como delito** en el diverso 230, del Código Penal local⁴¹.

³⁹ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: “**TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto”. Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 914. Registro digital: 2013154.

⁴⁰ **Artículo 141 BIS.** Toda persona obligada al pago de pensión alimenticia mediante sentencia firme o convenio debidamente ratificado ante el Juez de conocimiento, que incumpla con la obligación de dar alimentos por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año, se constituirá en deudora alimentaria morosa, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, formalice el descuento correspondiente.

De no desvirtuarse este incumplimiento, el Juez de lo Familiar ordenará de inmediato su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos.

La persona deudora alimentaria morosa que acredite ante el Juez de conocimiento, haber cumplido con el pago correspondiente podrá solicitar la cancelación de la inscripción.

⁴¹ **Artículo 230.** Al que incumpla con su obligación de dar alimentos a las personas que tienen derecho a recibirlos, se le impondrá prisión de tres a cinco años y multa de 100 a 400 días, además suspensión o pérdida de los derechos de familia en relación con el ofendido, hasta por el máximo de la pena privativa de libertad impuesta.

81. Sin embargo, se considera que el requisito impugnado sirve para reforzar el cumplimiento del pago de alimentos, sobre todo, cuando se encuentran en juegos valores tan importantes como lo es la supervivencia de los menores, mujeres o personas gestantes, personas con discapacidad y adultos mayores.

82. En ese contexto, el Estado como garante, **a la luz del interés superior de la niñez**, debe asegurar el cumplimiento de la obligación por parte de los progenitores con las vías más adecuadas para ello. Sirve de apoyo las tesis 1a. LXXXVIII/2015 (10a.)⁴² y 1a. CLVII/2018 (10a.)⁴³.

83. Al respecto, resultan relevantes las consideraciones que se sostuvieron en la exposición de motivos del Decreto Número 716 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de quince de junio de dos mil veintiuno, por el cual se creó el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Moroso, en las que se sostuvo que un problema importante que existe en materia familiar es el alto incumplimiento de esta obligación, perjudicando especialmente el interés superior del menor.

84. En ese sentido, también es importante recordar las manifestaciones realizadas por el legislador local al emitir la disposición hoy combatida, en el sentido de que se busca reducir el incumplimiento de las obligaciones alimentarias, con el objeto de maximizar el interés superior del menor.

85. Incluso, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México 67.5 por ciento de las madres solteras no reciben una pensión alimenticia, cifras que evidencian que se les deja desprotegidas y en situación de vulnerabilidad, siendo de esta forma víctimas de violencia económica por sus deudores alimentarios. Asimismo, dicho Instituto señaló que tres de cada cuatro hijos e hijas de padres separados no reciben pensión alimenticia, lo que también demuestra la falta de cumplimiento en relación con las pensiones alimentarias que deben percibir los menores de edad, poniendo en peligro su adecuado desarrollo⁴⁴.

86. Además, del informe de “incidencia delictiva del fuero común 2022”, elaborado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se desprende que de enero hasta agosto de 2022, en el Estado de Hidalgo se habían presentado 524 denuncias por incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar⁴⁵, delito que lo comete quien injustificadamente deje de satisfacer obligaciones alimentarias, no suministrando a otro los recursos necesarios para que subsista, lo que acredita la existencia del incumplimiento del derecho humano a recibir alimentos, aun cuando existan las vías civil y penal para exigir su cumplimiento.

87. Al tenor de lo expuesto, Este Tribunal Pleno concluye que la medida implementada por el legislador local cumple con la tercera etapa del análisis de constitucionalidad.

Para los efectos de éste artículo, se tendrá por consumado el delito aun cuando el o los acreedores alimentarios se hayan dejado al cuidado o reciban ayuda de un tercero, no se hubiese reclamado el pago de los alimentos en la vía familiar, o se haya incumplido la resolución que condene al mismo.

Cuando no sean comprobables el salario o los ingresos del deudor alimentario, para efectos de cubrir el monto de los alimentos o la reparación del daño, se determinarán con base en la capacidad económica y nivel de vida que el deudor y sus acreedores alimentarios hayan llevado en los dos últimos años.

⁴²De rubro y texto: “**ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES.** La cuestión alimenticia excede la legislación civil proyectándose como un derecho humano. Si bien es cierto que todo reclamo alimentario tiene apoyo en artículos precisos de los códigos civiles aplicables, el derecho de alimentos ha trascendido el campo del derecho civil tradicional involucrando derechos humanos para que todo menor pueda ver satisfechas sus necesidades básicas, como se observa en el artículo 40. constitucional y en diversas disposiciones legales: los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a recibir alimentos, los cuales se presumen indispensables para garantizar su desarrollo integral. En otras palabras, el derecho de los menores a recibir alimentos es en sí un derecho fundamental, de tal manera que los elementos esenciales que integran el derecho a los alimentos se corresponden con varios de los derechos consagrados en el artículo 40. de la Constitución”. Datos de localización: Tesis: 1a. LXXXVIII/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1380. Registro digital: 2008540.

⁴³De rubro y texto: “**DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE GARANTIZAR LA PROTECCIÓN ALIMENTARIA, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.** El artículo citado, en relación con los tratados internacionales de derechos humanos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los progenitores o, en su caso, las personas encargadas de su cuidado, tienen la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los menores en el núcleo familiar. En ese sentido, utiliza el lenguaje de los derechos para reconocer aquél de todo niño a un nivel de vida adecuado, con las correlativas obligaciones de sus cuidadores. Sin embargo, esta formulación no exime ni desplaza al Estado de sus respectivas obligaciones en materia de protección a la niñez, pues lejos de ello, dicho precepto prevé de forma puntual las acciones positivas a cargo de los Estados Parte para brindar apoyo a los responsables primarios a fin de lograr el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños, lo que incluye proporcionar asistencia material y desarrollar programas. Asimismo, el citado precepto determina que el Estado debe tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera, incluso si éstos viven en el extranjero. En este sentido, en un grado mayor de especificidad que aquel utilizado en el texto constitucional, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño dota de significado al derecho de alimentos de los niños elevando a la máxima jerarquía no sólo su contenido esencial y la determinación de los sujetos obligados, sino también las condiciones de la obligación alimenticia y la posición del Estado como garante. Todo ello, además, a la luz del interés superior del niño como principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño o niña en un caso concreto”. Datos de localización: Tesis: 1a. CLVII/2018 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 300. Registro digital: 2018616.

⁴⁴ Véase la Gaceta LXIV/1PPR-6/88667, del Senado de la República, de veintitrés de enero de dos mil diecinueve. Visible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/88667.

⁴⁵ Véase: <https://drive.google.com/file/d/14wHIUXvwoWakU1P6bFnb37u4gaCTaSQq/view>.

88. Proporcionalidad en sentido estricto. La presente etapa del test regularidad constitucional exige realizar un contraste entre el grado de intervención de la medida legislativa en el derecho fundamental afectado (libertad de acceder a un cargo público) y el grado de satisfacción del fin perseguido por ésta (protección y garantía del derecho de alimentos)⁴⁶. En el caso concreto, se considera que la medida satisface las exigencias de proporcionalidad por las siguientes razones.

89. En primer lugar, como ya se mencionó, la medida bajo análisis no representa una prohibición absoluta para acceder al cargo de ser titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, ya que se trata de una restricción que únicamente tiene cabida cuando exista un incumplimiento del pago de la pensión alimenticia prolongado en el tiempo y declarado por la autoridad judicial correspondiente. Además, la restricción prevista no opera en términos irrestrictos, ya que su actualización y vigencia depende del propio actuar del deudor alimentario moroso, en tanto cese en el incumplimiento de su obligación.

90. En efecto, como se ha precisado, la medida legislativa en análisis, conforme a su ingeniería, se advierte que **está construida con el objeto, no necesariamente de impedir que el deudor alimentario moroso no pueda acceder a cargos públicos en ninguna circunstancia, sino lo que se pretende es actuar como un medio de presión para obligar a que quien aspire a ocupar determinado cargo público, deba a estar al corriente de sus obligaciones alimentarias.**

91. De tal manera que el deudor alimentario tiene a su disposición en todo momento la posibilidad de hacer cesar los efectos del requisito impugnado mediante el pago de los alimentos vencidos, o bien, tramitar el descuento correspondiente. Incluso, entre más pronto lo haga, mayor beneficio reporta al goce y ejercicio de los derechos de todas las personas involucradas.

92. En ese sentido, es altamente probable que, en aras de lograr su objetivo de acceder a un cargo público, el deudor alimentario moroso prefiera realizar el pago de los alimentos vencidos. Así pues, los beneficios esperados de la medida radican en garantizar los alimentos de una persona y poner fin a una situación desfavorable para su subsistencia y su capacidad de gozar de un desarrollo personal y de un nivel de vida digno.

93. Al respecto, para identificar a la persona que tenga el carácter de deudor alimentario moroso y, por tanto, que se ubica en el supuesto previsto en la norma impugnada, resulta relevante destacar que el artículo 141 Bis, de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo⁴⁷, establece que toda persona obligada al pago de pensión alimenticia mediante sentencia firme o convenio debidamente ratificado ante el juez de conocimiento, que incumpla con la obligación de dar alimentos por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año, se constituirá en deudora alimentaria morosa, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, formalice el descuento correspondiente.

94. En caso de no desvirtuarse dicho incumplimiento, el Juez de lo Familiar ordenará de inmediato su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, previsto en los artículos 478 a 480, de la mencionada Ley para la Familia del Estado de Hidalgo⁴⁸.

⁴⁶ Resulta aplicable la tesis de rubor y texto: **"CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ERICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio". Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 894. Registro digital: 2013136.

⁴⁷ **Artículo 141 BIS.-** Toda persona obligada al pago de pensión alimenticia mediante sentencia firme o convenio debidamente ratificado ante el Juez de conocimiento, que incumpla con la obligación de dar alimentos por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año, se constituirá en deudora alimentaria morosa, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, formalice el descuento correspondiente.

De no desvirtuarse este incumplimiento, el Juez de lo Familiar ordenará de inmediato su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos.

La persona deudora alimentaria morosa que acredite ante el Juez de conocimiento, haber cumplido con el pago correspondiente podrá solicitar la cancelación de la inscripción.

⁴⁸ **Artículo 478.-** En el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, se harán las inscripciones a que se refiere el artículo 141 BIS de la presente Ley, dicho registro contendrá:

I.- Nombre, apellidos y Clave Única de Registro de Población de la persona deudora alimentaria morosa;

95. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que, en efecto, es mayor el beneficio de proteger y garantizar el derecho de alimentos, que el perjuicio que, en su caso, pudiera generar en la esfera de derechos del deudor alimentario moroso, al no poder acceder a un cargo público hasta en tanto cubra su deuda alimentaria, por lo que la medida legislativa cumple con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto.

96. Con base en estas consideraciones, deben desestimarse los argumentos propuestos y, en consecuencia, reconocer la **validez** del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, toda vez que, frente al escenario bajo análisis, relacionado con el derecho humano a recibir alimentos, resulta proporcional la restricción dispuesta en la norma, en relación con la condición para acceder al cargo público en mención.

VII. DECISIÓN.

97. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, adicionada mediante el Decreto Número 724, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, en atención a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la metodología, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, reformada mediante el Decreto Número 724, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

II.- Nombre de la acreedora o acreedor o acreedores alimentarios;

III.- Datos del acta que acrediten el vínculo entre la persona deudora y la o el acreedor alimentario, en su caso;

IV.- Número de pagos incumplidos y monto del adeudo alimentario a ese momento;

V.- Órgano jurisdiccional que ordena el registro; y

VI.- Datos del expediente del que deriva su inscripción.

El Registro del Estado Familiar llevará a cabo la inscripción al día hábil siguiente a la recepción del oficio judicial que así lo ordene.

(ADICIONADO, P.O. 15 DE JUNIO DE 2021)

Artículo 479.- El Registro estará a disposición de toda persona que acredite legítimo interés. Los Oficiales del Registro del Estado Familiar expedirán certificados de No inscripción o Inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, con base en las constancias que obren en su poder, previo pago de los derechos correspondientes.

(ADICIONADO, P.O. 15 DE JUNIO DE 2021)

Artículo 480.- El certificado expedido por el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos contendrá:

I.- Fecha de emisión;

II.- Nombre Completo y Clave Única de Registro de Población de la persona deudora morosa; y

III.- Especificación de contar con inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos o en su caso de No inscripción.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintidós fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 137/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del cuatro de octubre de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de enero de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 137/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que reconoció la validez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo.

Si bien estuve de acuerdo con el sentido de la resolución, me permito formular este voto concurrente con la finalidad de expresar las razones por las cuales me aparté de la metodología utilizada en la sentencia, así como para desarrollar algunos argumentos adicionales, entre ellos, los relativos a justificar la necesidad de analizar el requisito impugnado con perspectiva de género.

I. Fallo mayoritario.

El Tribunal Pleno determinó que el requisito para acceder al cargo de titular de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo local, previsto en el artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo,¹ consistente en “*no ser deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente*” implicaba una colisión de dos derechos humanos: por un lado, la libertad para acceder a un cargo público en condiciones de igualdad y, por otro lado, el derecho a recibir alimentos.

Partiendo de lo anterior, el fallo sostiene que dado que el requisito impugnado incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad –al excluir a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso de la posibilidad de acceder al cargo público mencionado– la metodología adecuada para analizar tal restricción corresponde un “**test de proporcionalidad en sentido amplio**”.

El Tribunal Pleno concluye que la medida contenida en la norma impugnada supera dicho escrutinio, ya que: **i)** persigue un **fin constitucionalmente legítimo**, en tanto que busca desincentivar la situación de adeudo de la obligación alimentaria; **ii)** es **idónea**, ya que constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de alimentos al elevar los costos jurídicos de incurrir en mora en el pago de alimentos limitando el acceso a un cargo público y buscar que se cancele la deuda o se tramite el descuento correspondiente; **iii)** es **necesaria**, pues si bien el sistema normativo estatal establece medidas específicas tanto en la vía civil como en la penal para prevenir y sancionar la morosidad, se refuerza el cumplimiento del pago de alimentos; y, **iv)** es **proporcional** porque es mayor el beneficio de proteger el derecho de alimentos que el perjuicio que puede sufrir el deudor alimentario moroso al no poder acceder a un cargo público, pues no se trata de una prohibición con carácter absoluto.

¹ **Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo**

Artículo 20. Para ser titular de las dependencias y entidades del Ejecutivo a que se refiere esta Ley, se requiere: (...)

V.- No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente; y

II. Razones del voto concurrente.

Desde la acción de inconstitucionalidad 111/2019,² el Máximo Tribunal ha aceptado que la metodología para analizar distinciones que inciden en el acceso a cargos públicos es a través de un **test de razonabilidad o escrutinio ordinario**, lo cual se ha reiterado en múltiples precedentes,³ incluyendo los más recientes.⁴

Sobre este aspecto, me parece que cualquier tribunal, pero sobre todo un Tribunal Constitucional, debe ser congruente con el tipo de metodología que utiliza para analizar los problemas que se someten a su consideración. De este modo, desde mi punto de vista, lo correcto para analizar la medida cuestionada era seguir la metodología aceptada por la Suprema Corte para analizar requisitos de acceso a cargos públicos, que –como señalé previamente– consistía en un test de razonabilidad.

En ese sentido, considero que no fue acertado realizar un **test de proporcionalidad**, pues además de que este tipo de asuntos siempre podrían plantearse como una colisión de derechos, lo cierto es que este nivel de escrutinio exige una justificación robusta en tanto está diseñado para evaluar límites a derechos humanos, por lo que aplicarlo para analizar todos los requisitos que se establezcan para acceder a cualquier cargo público implicaría que se imponga el criterio jurisdiccional sobre el legislativo (quien está en una mejor posición para evaluar las necesidades de los órganos e instituciones).

Por estas razones, no comparto la metodología utilizada para analizar el requisito impugnado pues, en mi opinión, debía someterse a un **test de razonabilidad**.

Ahora bien, este tipo de escrutinio constitucional implica evaluar si la medida impugnada persigue un fin legítimo y si es adecuada para alcanzar el fin buscado.⁵ Si bien en algunos precedentes he señalado que excepcionalmente deberá usarse un *test* de escrutinio estricto cuando se haga una distinción basada en una categoría sospechosa⁶ o cuando se limite el acceso a un cargo de elección popular,⁷ lo cierto es que en el presente asunto, no se trata de un cargo de dicha naturaleza y respecto de las personas deudoras alimentarias no existe una historia de discriminación en su contra ni existe alguna razón para pensar que se trata de un grupo *especialmente* vulnerable.

A continuación, analizamos cada una de las etapas del test de razonabilidad.

i) Finalidad legítima.

En primer lugar, es importante precisar que el requisito impugnado impide que las personas deudoras alimentarias morosas⁸ -con excepción de las que acrediten estar al corriente del pago cancelen la deuda, o bien, tramiten el descuento correspondiente- accedan a los cargos de titulares de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo local.

² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al veintiuno de julio de dos mil veinte.

³ Entre los que destacan: la **acción de inconstitucionalidad 96/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021**, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós; y, la **acción de inconstitucionalidad 92/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós.

⁴ Específicamente, la **acción de inconstitucionalidad 92/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós; la acción de inconstitucionalidad **56/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesiones públicas ordinarias correspondientes al doce y veinte de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 96/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021**, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 120/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al veinte de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 165/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria, correspondiente al veinte de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 149/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesiones públicas ordinarias correspondientes al veinte y veintidós de septiembre de dos mil veintidós; y, la **acción de inconstitucionalidad 114/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al veintidós de septiembre de dos mil veintidós.

⁵ Por ejemplo, en la AI 111/2019, resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos; en la AI 108/2020, resuelta por unanimidad de once votos en sesión del diecinueve de abril de dos mil veintiuno; y, en la 192/2020, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, entre otras.

⁶ Conforme a la Jurisprudencia P./J. 10/2016, cuyo rubro y datos de localización son: “**CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO**”. [J]; Pleno; 10a. época; SJF y su Gaceta; Tomo I, Septiembre de 2016; p. 8.

⁷ Como se determinó en la **acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014**, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al veintinueve de septiembre de dos mil catorce.

⁸ El concepto de persona deudora alimentaria morosa está definido en el artículo 141 Bis de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo como aquella persona obligada al pago de pensión alimenticia mediante sentencia firme o convenio debidamente ratificado ante el Juez, que incumpla con la obligación de dar alimentos por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda o formalice el descuento correspondiente.

El mismo precepto establece que en caso de no desvirtuarse el incumplimiento de la obligación alimentaria, el Juez Familiar ordenará su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, cuya cancelación podrá solicitarse cuando se acredite haber cumplido con el pago correspondiente.

De lo anterior se advierte que si una persona deudora alimentaria desvirtúa el incumplimiento de la obligación mediante uno de los tres supuestos mencionados (acreditar estar al corriente del pago, cancelar la deuda o formalizar el descuento correspondiente) no se constituye en “morosa” y, por tanto, tampoco se inscribirá en el registro mencionado. En cambio, la persona que no desvirtúe tal incumplimiento quedará inscrita en el registro y sólo cumpliendo con el pago correspondiente se cancelará la inscripción.

Precisado lo anterior, advierto que el objetivo fundamental de la norma impugnada consiste en **proteger el derecho a recibir alimentos**, ya que está diseñada para incentivar el cumplimiento de la obligación alimentaria. Esto puede corroborarse con lo señalado por el Congreso local, tanto en el Dictamen de la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales, como en el informe rendido ante esta Corte.⁹

Desde mi perspectiva, **este propósito constituye una finalidad no solamente legítima** —como exige el test de razonabilidad— **sino incluso constitucionalmente relevante**.

En primer lugar, tal como lo ha considerado la Primera Sala,¹⁰ la institución alimentaria tiene sustento en el derecho humano a un nivel de vida adecuado, derivado del artículo 4º constitucional y del diverso 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en tanto tiene como función garantizar las necesidades básicas que una persona necesita para sobrevivir.¹¹ En tal virtud, la Corte ha considerado que el cumplimiento de la obligación alimentaria es de interés social y orden público, por lo que corresponde al Estado vigilar que entre las personas que se presten esta asistencia se procuren de los medios y recursos suficientes cuando alguna lo necesite.¹² Además, el derecho a recibir alimentos se encuentra reconocido expresamente en el numeral 4º de la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias.¹³

En segundo lugar, la cuestión alimentaria se relaciona estrechamente con el principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes ya que, entre otros aspectos, implica garantizar el pleno y efectivo disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, entre los cuales se encuentra el de **tener un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social**, así como el deber del Estado de asegurar el pago de la pensión alimenticia.¹⁴ De este modo, dicho

⁹ En el **Dictamen de la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Hidalgo** se indicó que el requisito en cuestión se incorporaba para ser titular de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo local “con la finalidad de fortalecer desde el marco legal e institucional como el cumplimiento de las obligaciones alimentarias a favor de las niñas, niños, adolescentes y adultos mayores y al mismo tiempo, promover un mejoramiento en los perfiles de ingreso de las y los candidatos al cargo público”. p. 9 de dicho dictamen.

En el mismo sentido, el Congreso local señaló en su informe que el requisito impugnado tiene como propósito “proteger a los menores de edad para que los obligados cumplan con su deber”; que se trata de “un mecanismo de presión para salvaguardar los intereses de la familia en materia de alimentos (...) en uso de la obligación que tiene el Estado de establecer las medidas necesarias para garantizar el derecho a la alimentación”; así como de una medida dirigida a lograr que el deudor alimentario obtenga herramientas eficaces para cumplir con la obligación de proporcionar alimentos; y que “la norma tiene un fin constitucionalmente válido al buscar proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la limitación temporal para acceder a un cargo para un deudor alimentario moroso, hasta no estar al corriente en sus obligaciones”. Página 6 del Informe del Congreso local.

¹⁰ En el amparo directo en revisión 1200/2014, resuelto el ocho de octubre de dos mil catorce por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹¹ **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Artículo 11.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

En el mismo sentido, debe destacarse el artículo 25 de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, el cual señala lo siguiente:

“1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

¹² En términos de la tesis 1a./ CXXXVI/2014 (10a.) cuyo rubro y datos de localización son: “**ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS ES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL**”. [TA]; Primera Sala; Décima Época; SJF y su Gaceta; Tomo I, abril de 2014, p. 788.

¹³ **Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias.**

Artículo 4. Toda persona tiene derecho a recibir alimentos, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria, o cualquier otra forma de discriminación.

¹⁴ **Convención sobre los Derechos del Niño.**

Artículo 27

1. Los Estados Parte reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados Parte, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

4. **Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero.** En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Parte promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

principio también conlleva exigencias por parte de las personas juzgadoras a fin de garantizar que se cumpla de manera efectiva la obligación alimentaria.¹⁵

En tercer lugar, **la institución alimentaria impacta en el principio de igualdad y no discriminación**, en tanto el régimen de alimentos está intrínsecamente relacionado con los roles culturales asignados a hombres y mujeres, **lo que nos obliga a realizar un análisis con perspectiva de género**.

En este aspecto, es de gran importancia visibilizar que, si bien el incumplimiento de las obligaciones alimentarias puede afectar tanto a hombres como a mujeres, lo cierto es que **son las mujeres las que resultan más afectadas por la manera en que opera el régimen de alimentos**.

En relación con lo anterior, si bien no resulta vinculante, el *Manual para juzgar con perspectiva de género en materia familiar de la SCJN*¹⁶ nos ofrece elementos que ilustran esta realidad, al señalar que:

...(E)studios realizados en otros países coinciden en que **las principales afectadas por la manera en la que opera este régimen son las mujeres**, siendo ellas quienes acuden generalmente ante la justicia a solicitar el pago de alimentos para sus hijos o para sí. Los autores explican que **el alto grado de incumplimiento de la obligación alimentaria tiene un impacto diferenciado en la vida de las mujeres: las obliga a asumir solas las tareas de cuidado de los menores, las empobrece económicamente, les dificulta la entrada al mercado laboral y las rezaga en el ámbito profesional, haciéndolas vulnerables frente a los padres de sus hijos o sus ex parejas**.

Nuestro país comparte esta situación, lo que se corrobora con los datos invocados en la propia sentencia que señalan que, en México, 67.5% de las madres solteras no reciben una pensión alimenticia.¹⁷

Otras estadísticas del INEGI muestran que las mujeres separadas, divorciadas o viudas son las que experimentan mayor violencia (en un 74.0 %); y, que el porcentaje de **violencia económica** que este grupo específico sufre correspondió a un 47.3% y a un 44.9%, en dos mil dieciséis y dos mil veintiuno, respectivamente.¹⁸

De este modo, un análisis con perspectiva de género permite ver que, al estar dirigido a garantizar el derecho a recibir alimentos, **el requisito impugnado también constituye una medida encaminada a:**

- i) Que la protección de la maternidad no se considere discriminatoria, en términos del artículo 4.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW);¹⁹
- ii) Reconocer la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y el desarrollo de sus hijos, en términos de los diversos numerales 5.b y 16.d de la CEDAW;²⁰ y

¹⁵ Tal como se determinó, por ejemplo, en las **contradicciones de tesis 49/2007**, resuelta el treinta y uno de octubre de dos mil siete; **423/2012**, resuelta el dos de julio de dos mil catorce; y **482/2012**, resuelta el trece de marzo de dos mil trece, todas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que se indicó que existía una obligación por parte de las autoridades jurisdiccionales de allegarse oficiosamente de los elementos necesarios para cuantificar el monto de la pensión alimenticia a favor de un menor, cuando no se hubieran acreditado los ingresos del deudor alimentario o se solicitara su incremento.

¹⁶ SCJN. Manual para Juzgar con Perspectiva de Género en Materia Familiar, Vela Barba Estefanía (Coord.), "Los alimentos", Orozco y Villa Luz Helena, p. 418.

¹⁷ Acción de Inconstitucionalidad 137/2021, resuelta en sesión del cuatro de octubre de dos mil veintidós. Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

¹⁸ INEGI, Tabla Tipos de violencia contra las mujeres en Violencia contra las mujeres en México, Gobierno de México, 2022. Disponible en: [«www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/vcmm/»](http://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/vcmm/).

¹⁹ **Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer**

"Artículo 4

(...)

2. La adopción por los Estados Parte de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria."

²⁰ **Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer**

"Artículo 5

Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para: (...)

b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos."

"Artículo 16

1. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: (...)

d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos: en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial; (...)"

- iii) **Erradicar la violencia económica contra la mujer**, en tanto que el incumplimiento del pago de las pensiones alimenticias amenaza el bienestar económico de la mujer y de sus hijas e hijos.²¹ Sobre este tema, algunos tribunales en el mundo han reconocido el incumplimiento de la obligación alimentaria como una forma de violencia económica o patrimonial.²² Ejemplos de ello son la **Sala Penal del Tribunal Supremo Español**²³ y la **Corte Superior de Justicia de la Libertad del Perú**.²⁴

Por último, resulta ilustrativo mencionar que, al analizar un requisito similar al impugnado,²⁵ la Corte Constitucional Colombiana consideró que **las características específicas del incumplimiento de la obligación alimentaria** –por su relevancia en relación con la protección de la familia y por carecer de mecanismos paralelos de pago– **justifican un amplio margen para que el legislador determine sus consecuencias y fije incentivos para el pago oportuno**.²⁶

Desde tal perspectiva, considero que el requisito impugnado supera la primera grada del test de razonabilidad, ya que persigue una finalidad legítima que consiste en proteger el derecho de alimentos y, con ello, valores constitucionales de gran relevancia.

ii) Adecuación de la medida.

A partir del contenido del precepto impugnado y de su contexto normativo local, advierto que el requisito cuestionado **opera como un incentivo para el cumplimiento de las obligaciones alimentarias**.

Por un lado, la norma genera que quienes pretendan acceder a dicho cargo público eviten constituirse en personas deudoras alimentarias morosas, para lo cual podrán desvirtuar el incumplimiento de la obligación alimentaria mediante los tres supuestos que prevé la norma; y, por otro lado, hace que quienes ya se hayan constituido como tales y, por tanto, estén inscritas en el *Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos*, realicen el pago correspondiente a fin de cancelar la inscripción y perder el carácter de personas deudoras alimentarias morosas.

²¹ Al respecto, es importante destacar que la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, entiende como violencia patrimonial y económica, lo siguiente:

Artículo 6. Los tipos de Violencia contra las Mujeres son:

(...)

III. **La violencia patrimonial.** Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, **retención** o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o **recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades** y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;

(...)

IV. **Violencia económica.** Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral; (...).

²² ONU Mujeres, *El Progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe 2017, transformar las economías para realizar los derechos* (Consultable en: «<https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/12/el-progreso-de-las-mujeres-america-latina-y-el-caribe-2017>»).

²³ Resolución 239/3032, emitida por la **Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de España**, en el recurso de casación 2293/2019, el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno. En la que reconoció que: “*el delito de impago de pensión alimenticia (...) puede configurarse como una especie de violencia económica (...). Y ello, al punto de que, si se produce el incumplimiento del obligado a prestarlos, ello exige al progenitor que los tiene consigo en custodia a llevar a cabo un exceso en su esfuerzo de cuidado y atención hacia los hijos, privándose de atender sus propias necesidades para cubrir las obligaciones que no verifica el obligado a hacerlo*”.

²⁴ Resolución número tres, emitida por la **Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de la Libertad del Poder Judicial de Perú**, en el expediente 02113-2020-70-1601-JR-FT-13, el diecinueve de enero de dos mil veintiuno. Disponible en: «02113-2020-70-1601-JR-FT-13-LA-LEY_.pdf(gacetajuridica.com.pe)». En la sentencia se señaló que “*Entre las diversas expresiones de la violencia patrimonial contra la mujer, tenemos el supuesto de evasión dolosa por parte del agresor del cumplimiento de las obligaciones alimentarias que tiene para con la mujer y/o sus hijos. Este supuesto se da cuando el obligado (esposo o conviviente o cualquier otro) le niega intencionalmente a la mujer (esposa, conviviente, hija, hermana, etc.) el dinero suficiente para que satisfaga ella y/o hijos sus necesidades elementales, como son la alimentación, vivienda, vestimenta, acceso a la salud, entre otros, dándose en una relación de desigualdad de poder y de detrimento de la dignidad de la mujer.*”

²⁵ Sentencia C-032/21, emitida por la Corte Constitucional Colombiana, el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno. En dicho fallo, se analizó un precepto que señalaba lo siguiente: “1. El deudor alimentario moroso solo podrá contratar con el Estado una vez se ponga a paz y salvo con sus obligaciones alimentarias. Esta inhabilidad también se predica del deudor alimentario moroso que actúe como representante legal de la persona jurídica que aspira a contratar con el Estado. Estando en ejecución el contrato, será causal de terminación del mismo incurrir en mora de las obligaciones alimentarias.

2. No se podrá nombrar ni posesionar en cargos públicos ni de elección popular a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, hasta tanto no se pongan a paz y salvo con las obligaciones alimentarias. (...)”.

²⁶ Al respecto, la Corte Constitucional Colombiana señaló: “*En ese sentido, el incumplimiento en el pago de los alimentos no es un asunto equiparable a la mora en cualquier otra obligación civil. Se trata de un deber jurídico básico, amparado por la vigencia del principio de solidaridad y la protección que la Carta Política prodiga a la familia como núcleo esencial de la sociedad. Estas diferentes razones concurren en la validez de un margen de maniobra amplio para que el Legislador determine consecuencias de ese cumplimiento (...)* De otro lado, también debe tenerse en cuenta que, contrario a como sucede con las demás obligaciones civiles, los alimentos carecen de mecanismos paralelos de pago. Mientras que otras deudas logran usualmente su pago a través de instrumentos que no requieren la intervención judicial o administrativa, como cobros prejudiciales o suspensiones de servicios ante la mora, no sucede lo mismo respecto de la obligación alimentaria, a pesar de su vital importancia. **Este déficit justifica prima facie la acción del Legislador estatutario para la fijación de mecanismos eficaces y que operen como incentivo para el pago oportuno de los alimentos insolutos.**”

De este modo, el requisito impugnado no anula la posibilidad de que una persona deudora alimentaria acceda a los cargos en cuestión, ya que la restricción desaparece si se desvirtúa el incumplimiento mediante los supuestos previstos en la norma, o bien, realizando el pago correspondiente.

Por tanto, el requisito consistente en restringir el acceso al cargo público a las personas deudoras alimentarias morosas supera la segunda grada del *test* de razonabilidad, pues **es adecuado** para conseguir la finalidad de proteger el derecho a recibir alimentos, ya que, al supeditar la posibilidad de acceder al cargo público al cumplimiento de las obligaciones alimentarias, incentiva su observancia, con lo cual se protege el derecho a recibir alimentos.

Por tales razones, si bien estuve de acuerdo con el reconocimiento de validez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, lo hice por considerar que no resulta contrario al derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, al superar un *test* de razonabilidad.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ocho fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del cuatro de octubre de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 137/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de enero de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021.

I. Antecedentes.

1. En la sesión celebrada el cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 137/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El Tribunal de Pleno reconoció la validez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, reformada mediante el Decreto Número 724, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno.¹
2. La norma impugnada establece como requisito para ser titular de las dependencias y entidades del Ejecutivo local, el no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que se acredite estar al corriente del pago, se cancele esa deuda, o bien, se tramite el descuento correspondiente. El tema por dilucidar consistía en si dicha norma violentaba el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad. Este asunto fue resuelto en términos idénticos a la acción de inconstitucionalidad 126/2021, discutida ese mismo día.
3. Por tal razón, en este voto particular remito a las razones que expresé en el voto particular de la acción de inconstitucionalidad 126/2021, en el entendido de que cualquier referencia al cargo de comisionado del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo, deberá entenderse por Titular de las dependencias y entidades del Ejecutivo local.

Atentamente

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del cuatro de octubre de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 137/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de enero de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

¹ **Artículo 20.** Para ser titular de las dependencias y entidades del Ejecutivo a que se refiere esta Ley, se requiere:

[...]

(ADICIONADA, P.O. 16 DE AGOSTO DE 2021)

V. No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente; y

[...]

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021.

En la sesión del cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, la cual fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien impugnó el artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, reformado mediante el Decreto Número 724, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de la mencionada entidad federativa.

Resolución del Tribunal Pleno. A través de un examen de proporcionalidad en sentido amplio, las Ministras y los Ministros reconocimos la validez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, disposición que establece el requisito de *“No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente”*, para ejercer la titularidad de las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

Al respecto, si bien voté a favor de reconocer la validez de la norma impugnada, me parece que existen otros elementos a tomar en cuenta sobre los cuales quisiera profundizar en el presente voto concurrente. Para explicar lo anterior, abordaré los temas de la siguiente manera: (i) la naturaleza del requisito impugnado; (ii) las afectaciones diferenciadas a la niñez, mujeres y personas adultas mayores; y, (iii) conclusiones.

I. La naturaleza del requisito impugnado.

En primer lugar, considero de gran relevancia destacar, tal como lo hice en la sesión en cuestión, que el requisito que analizamos en el presente asunto es de naturaleza muy distinta a la de la mayoría que se han discutido por el Pleno de este Alto Tribunal para el acceso a un cargo público en condiciones de igualdad.

En este caso, la porción normativa impugnada establece un requisito que impone una condición de carácter temporal, más no una restricción permanente para acceder a un cargo público. Se puede observar que la condición para el acceso al cargo público de que se trata es susceptible de ser subsanada con las propias opciones que la ley prevé, esto es: 1) acreditar estar al corriente del pago, 2) cancelar esa deuda o bien, 3) tramitar el descuento correspondiente.

Lo anterior, no ocurre con otros requisitos que tienen la característica de ser permanentes, pues, por ejemplo, existe una imposibilidad de las y los aspirantes para modificar su nacionalidad, su edad, o bien, eliminar sus antecedentes penales.

Así, se advierte que, el requisito de no ser deudora o deudor alimentario se trata de una condición temporal sujeta a la conducta de la persona destinataria de la norma, lo que permite a las y los aspirantes cumplir con ese y los demás requisitos establecidos por ésta. En consecuencia, subsanada dicha condición, se tiene la posibilidad de concursar en igualdad de oportunidades.

De esta forma, considero que la naturaleza temporal del requisito toma relevancia en el estudio de fondo, particularmente respecto de la necesidad y proporcionalidad de la medida. Esto, pues al ser temporal, constituye un requisito subsanable por la persona aspirante, por lo que no restringe de manera absoluta ni permanente el acceso al cargo.

II. Las afectaciones diferenciadas a la niñez, mujeres y personas adultas mayores.

Considero que el estudio de proporcionalidad que se realiza en la sentencia debió tomar en cuenta que, en muchas ocasiones, el incumplimiento de la obligación alimentaria genera afectaciones diferenciadas a grupos específicos.

Si bien, en el presente caso no se estudia la determinación de algún régimen de alimentos, no debe ignorarse que el objeto de la norma impugnada es salvaguardar la obligación alimentaria y el derecho de niños, niñas y adolescentes a recibir alimentos. En otras palabras, la justificación de establecer como requisito “no ser persona deudora alimentaria” es, precisamente, la de fomentar e incentivar el cumplimiento de dicha obligación.

Por ello, en los siguientes apartados desarrollaré la importancia de tomar en cuenta: (i) el interés superior de la niñez, (ii) la perspectiva de género y, por último, (iii) la situación de vulnerabilidad de las personas adultas mayores.

i. La importancia del interés superior de la niñez.

A partir del objeto de la norma impugnada y del principio del interés superior de la niñez, es relevante tomar en cuenta las diversas afectaciones que recientes las niñas, niños y adolescentes con motivo del incumplimiento de la obligación de proporcionar alimentos.

Este Alto Tribunal ha indicado que los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a recibir alimentos, los cuales se presumen indispensables para garantizar su desarrollo integral.¹ Por ello, tal y como lo reconoce la sentencia, la cuestión alimentaria guarda una estrecha relación con el principio del interés superior de la niñez, pues es necesario salvaguardar los derechos de este grupo.

Por su parte, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño señala la obligación de que los padres, madres o personas encargadas proporcionen las condiciones necesarias para el desarrollo de las infancias. En ese sentido, establece la obligación de las autoridades de tomar las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia.

De esta forma, es fundamental que asegure un efectivo cumplimiento de tal obligación. Más aún, cuando las niñas, niños o adolescentes son quienes recientes tal incumplimiento. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la pensión alimenticia se otorga en un 47.9% de los casos a las hijas e hijos.² Así, frente a este porcentaje, es fundamental que se asegure el cumplimiento de la obligación alimentaria pues, como reconoció la Primera Sala, el incumplimiento de dicha obligación representa una situación indeseable, ya que se encuentra de por medio la subsistencia,³ y las condiciones de vida necesarias para el desarrollo integral de las niñas y niños.⁴

Por todo ello, el estudio del requisito en cuestión está estrechamente vinculado con el interés superior de la niñez, pues debe asegurarse que se tomen en cuenta las implicaciones que podrían existir a las niñas, niños y adolescentes frente al incumplimiento de la obligación alimentaria.

ii. La necesidad de utilizar la perspectiva de género en el caso.

Considero que la sentencia debió utilizar una perspectiva de género que permitiera considerar las afectaciones diferenciadas que genera el incumplimiento de proporcionar alimentos a las mujeres.

La Primera Sala de este Tribunal Constitucional ha reiterado que la justicia debe impartirse en condiciones de igualdad. Esto conlleva la obligación de advertir cualquier violencia o desventaja en la que pueda encontrarse una persona.⁵

En otro precedente, también de la Primera Sala, se reconoció que, de acuerdo con la estructura social actual, en muchos casos a las mujeres se les impone una mayor carga de cuidados que les impide tener un trabajo remunerado. Por ello, valorar estas circunstancias —por ejemplo, frente a la cancelación de la pensión alimenticia— permite determinar si se agravarían desventajas estructurales.⁶

¹ Tesis: 1a. LXXXVIII/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1380, registro digital: 2008540.

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2022). "Estadísticas de divorcios 2021". Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/EstDiv/Divorcios2021.pdf>

³ Sentencia recaída en el amparo en revisión 60/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 1 de septiembre de 2021, párr. 50.

⁴ Sentencia recaída en el amparo directo en revisión 1194/2022, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 6 de julio de 2022, párr. 41.

⁵ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 724/2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 6 de octubre de 2021, párrs. 100-102.

⁶ Sentencia recaída a la contradicción de criterios (antes contradicción de tesis) 216/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 4 de noviembre de 2020, párr 53.

De esta forma, para asegurar una impartición de justicia en condiciones de igualdad, lo relativo a la determinación de cuestiones alimentarias, debe estudiarse en apego a la obligación de juzgar con perspectiva de género.⁷ Además, en el ámbito internacional, el artículo 13 de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, señala la necesidad de asegurar condiciones de igualdad en las diversas esferas de la vida de las mujeres, entre ellas, la económica.

Lo anterior, responde a que, aunque el incumplimiento del deber alimentario perjudica a hombres y mujeres, este segundo grupo es quien recibe una afectación desproporcionada. Sobre esto, el *Manual para Juzgar con Perspectiva de Género en Materia Familiar* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Escuela Federal de Formación Judicial señala que:

(...) estudios realizados en otros países coinciden en que (...) **el alto grado de incumplimiento de la obligación alimentaria tiene un impacto diferenciado en la vida de las mujeres:** las obliga a asumir solas las tareas de cuidado de los menores, las **empobrece económicamente**, les dificulta la entrada al mercado laboral y las rezaga en el ámbito profesional, **haciéndolas vulnerables** frente a los padres de sus hijos o sus ex parejas.⁸ **(Énfasis añadido).**

En tales condiciones, debe incorporarse la perspectiva de género para apreciar que el incumplimiento de la obligación de proporcionar alimentos afecta principalmente a mujeres. De manera particular, a aquellas que enfrentan barreras estructurales, por ejemplo, de carácter económico, para ejercer su derecho a contar con un nivel de vida adecuado.

Por todo lo anterior, se observa que la condición para acceder al cargo público en cuestión también puede entenderse como una medida para incentivar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias, la cual podría llegar a beneficiar, principalmente, a las mujeres quienes tienen las cargas de cuidado que aún se imponen por la sociedad.

iii. Las afectaciones diferenciadas a personas adultas mayores.

Finalmente, estimo que el estudio de fondo de la sentencia debió contemplar que muchas personas adultas mayores se encuentran en una situación de vulnerabilidad que podría acrecentarse con el incumplimiento de la obligación de otorgar alimentos.

Dicha obligación surge como una consecuencia del estado de necesidad en el que se pueda encontrar determinada persona,⁹ lo que implica que ésta no puede mantenerse por sí misma.¹⁰ Un claro ejemplo lo podemos observar en el caso de los alimentos respecto de ascendientes, pues muchas personas mayores son frecuentemente discriminadas y enfrentan diversas dificultades para acceder a un empleo que les permita obtener ingresos para su subsistencia.¹¹

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la intervención en la actividad económica de las personas disminuye conforme avanza la edad. En las personas de 60 a 69 años, la tasa de participación es de 39%, mientras que para las personas de 80 años o más, la tasa es tan solo del 8%.¹²

Por lo anterior, resultan de gran relevancia los “Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad” aprobados mediante la Resolución 46/91 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991, adoptados por México. Así como la “Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid Sobre el Envejecimiento” que surgieron en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en donde México no solo formó parte de dicha iniciativa, sino que fue de sus principales promotores.

⁷ Sentencia recaída al amparo en revisión 60/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 1 de septiembre de 2021, párr. 30.

⁸ OROZCO y VILLA, L. (2021), “Los alimentos”, en Vela, E. (coord.), *Manual para Juzgar con Perspectiva de Género en Materia Familiar*, SCJN, p. 418.

⁹ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1200/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 8 de octubre de 2014, p. 24.

¹⁰ Sentencia recaída a la contradicción de criterios (antes contradicción de tesis) 216/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 4 de noviembre de 2020, párr. 43.

¹¹ Sentencia recaída a la contradicción de criterios (antes contradicción de tesis) 19/2008, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 11 de junio de 2008, pp. 38 y 39.

¹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2021). “Estadísticas a propósito del día internacional de las personas adultas mayores”. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_ADULMAYOR_21.pdf

De lo anterior, se retoma la importancia de incorporar una perspectiva de derechos humanos que permita garantizar los derechos de este grupo a la dignidad en la vejez, salud, seguridad social, independencia y autonomía.

Sobre estos derechos y en relación con la obligación de proporcionar alimentos, el *Manual para juzgar casos de personas mayores*, ha establecido que, en los entornos y dinámicas familiares, debe destacarse la relevancia que tienen los alimentos para este grupo en situación de vulnerabilidad:

En efecto, la obligación alimentaria tiene un sustrato ético que ha sido incorporado al sistema jurídico con el valor de elemento de orden público e interés social. Su propósito es hacer efectivas, en el contexto familiar, las redes de justicia y solidaridad humana por las cuales las generaciones maduras y estables **permiten a las generaciones vulnerables acceder a determinados estándares de bienestar**, y a los individuos más favorecidos mitigar la condición de los injustamente desfavorecidos.

Este deber se concreta en la obligación que tienen **los familiares favorecidos más cercanos de asegurar a los menos favorecidos** las bases de la subsistencia material y del bienestar mínimo.

Por eso, la suministración de alimentos para las personas mayores en situaciones de vulnerabilidad o desventaja **permite alcanzar cierta calidad de vida digna, al tiempo, a garantizar que aun cuando su edad avance, puedan desarrollar una vida autónoma e independiente respecto a su toma de decisiones y la realización de sus actos de manera que puedan llevarlos a cabo conforme a sus tradiciones y creencias en igualdad de condiciones**. Todo lo cual redundará en que la persona mayor tenga opción de elegir entre la manera que más le convenga vivir, como puede ser la decisión relativa a su lugar de residencia y las personas con las que desea convivir o residir; igualmente podrá determinar de manera voluntaria e informada los actos que se lleven a cabo o no en torno al cuidado de su salud.¹³ **(Énfasis añadido)**

Bajo este panorama, las personas mayores podrán resultar afectadas de manera particular frente al incumplimiento de la obligación de proporcionar alimentos, pues resultaría mucho más difícil acceder a los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades.

De esta forma, a mi parecer, era necesario que se tomarán en consideración, las diversas barreras que enfrentan las personas mayores en el ejercicio de sus derechos, mismas que, de manera general, la Primera Sala de la Suprema Corte ya se ha pronunciado sobre ellas.¹⁴

III. Conclusiones.

Por los motivos expuestos, estimo que resultaba necesario incluir en la sentencia de mérito — particularmente en la grada de necesidad del test de proporcionalidad—, que el requisito establecido en la norma impugnada tiene la característica de ser una condición temporal que puede ser subsanada por la misma persona aspirante.

Además, considero que visibilizar las implicaciones que tiene el incumplimiento de la obligación alimentaria, a la luz del interés superior de la niñez, la perspectiva de género y de personas adultas mayores, habría robustecido las conclusiones de la determinación.

Especialmente respecto de la finalidad constitucionalmente imperiosa, necesidad y la proporcionalidad de la medida, toda vez que el requisito del artículo impugnado busca salvaguardar una obligación que, al incumplirse, puede generar afectaciones diferenciadas a diversos grupos en situación de vulnerabilidad.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del cuatro de octubre de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 137/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de enero de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

¹³ CHONG CUY, M. y SANABRIA CONTRERAS, M. (2022), "Derecho a la independencia y autonomía de las personas mayores. Notas para entenderlo y para juzgar con perspectiva de persona mayor", en Díaz-Tendero, Aída. (coord.), *Manual para Juzgar Casos de Personas Mayores*, SCJN, p. 141.

¹⁴ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 7155/2017, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 12 de septiembre de 2018, párr. 72.